

DOI: [10.32702/2307-2156-2020.4.151](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2020.4.151)

УДК 351:005.1

*О. І. Бобровський,  
аспірант кафедри державного управління та місцевого самоврядування,  
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України, Україна  
ORCID ID: 0000-0001-7395-7477*

## **ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**

*О. Bobrovskiy  
postgraduate student of the Department of Public Administration and Local Government,  
Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public  
Administration the President of Ukraine, Ukraine*

### **THEORETICAL PRINCIPLES OF PUBLIC MANAGEMENT OF TERRITORIAL COMMUNITIES**

*В дослідженні здійснено теоретичний аналіз трансформаційного шляху нового типу управління – публічного. Публічне управління територіальними громадами представлено уявленням про його зміст, призначення, роль у місцевому самоврядуванні. Зроблена спроба здійснити їх структурне співвідношення як елементів системи «публічне управління» на рівні територіальних громад. Порівняно поняття «управління», «державне управління», «публічне управління» і «публічне адміністрування». Державне управління і місцеве самоврядування розглянуто, як головні складники публічного управління, які створюють і реалізують процеси побудови демократичного суспільства на рівні первісних ланок із широким залученням до цього процесу населення. У результаті проведеного дослідження отримано докази відсутності наукового обґрунтування поняття «публічне управління в територіальних громадах» і необхідність подальшого дослідження його особливостей. Надано сутнісну характеристику понятійного конструкту «публічне управління територіальних громад».*

*The study provides a theoretical analysis of the transformation path of a new type of management - public. Public management of territorial communities is represented by its content, purpose, role in local self-government. An attempt has been made to implement their structural relationship as elements of a system of "public administration" at the level of territorial communities. The concepts of "governance", "public administration", "public administration" and "public administration" are compared. Public administration and local self-government are considered as the main components of public administration that create and implement processes of building a democratic society at the level of primitive links with wide involvement in this process of population. As a result of the research, evidence of the lack of scientific substantiation of the concept of "public administration in territorial communities" and the need for further study of its features were obtained. An essential characteristic of the conceptual construct «public management of territorial communities» is given.*

*The combination of all the theories of state, municipal and public administration with the basic concepts and conceptual schemes of their common practical application is determined in the structure of ideas and models of construction of scientific paradigm of public administration. It is stated that the implementation of public administration tasks requires systematic, methodological, tool-technological and information-analytical support with the use of computer simulation, its technologies and processes, which will accelerate decision-making, increase their quality, reduce time and cost in organs maintenance. power. Territorial communities should be regarded not only as units of administrative and territorial structure, but as a new territorial organization of power, as a system of managing democratic transformations in public administration. Public administration of territorial communities should promote awareness, social and public activity of the population, catalyze, form and improve systemic relationships and the results of life processes and solving public affairs.*

**Ключові слова:** *місцеве самоврядування; публічне управління; територіальні громади; суб'єкти і об'єкти управління; джерела управлінських впливів; демократичний інститут управління процесами розвитку.*

**Keywords:** *local self-government; public administration; territorial communities; subjects and objects of management; sources of administrative influence; democratic institute of management of development processes.*

**Постановка проблеми.** Після проголошення України демократичною державою і окреслення широкого комплексу прав громадян щодо їх участі в управлінні державними справами в Конституції України (ст. 140) було закріплено визначення місцевого самоврядування і гарантування державою права органам місцевого самоврядування (ОМС) регламентувати значну частину державних справ та управляти ними в інтересах місцевих громад, самостійно або під відповідальність осіб місцевого самоврядування.

Закон України «Про місцеве самоврядування», в якому враховувались демократичні засади Європейської хартії місцевого самоврядування (ст. 3) і Всесвітньої декларації місцевого самоврядування, суттєво поглибив знання стосовно принципів самоврядного управління. Особливо складні і важливі завдання поставлені в Україні перед первісними ланками суспільства. Вони зумовлюють об'єктивну необхідність розроблення і впровадження принципово нових чи кардинально модернізованих підходів до їх виконання. Запровадження в практику демократичного управління інноваційних методів і технологій їх використання безпосередньо залежить від знання теоретичних, методичних і практичних особливостей нового етапу розвитку суспільства на рівні територіальних громад.

Однак сьогодні в українському державотворенні не існує ні кінцевого визначення публічного управління територіальних громад, ні єдиного сценарію його здійснення. Очевидно, що залежно від рівня складності та інтелектуалізації вирішуваних завдань, рівня розвитку економіки, характеристик внутрішнього і зовнішнього середовища українського суспільства повинні обиратися різні комбінації ідей управління, найкращі для існуючих умов розвитку. Це створюватиме реальні можливості для сучасних перетворень повноважень державної і місцевої влади на територіальному рівні, появи нових сфер і важелів впливу і розподілу ресурсів.

**Останні дослідження і публікації.** Аналіз існуючих дефініцій, використовуваних у теоретичних джерелах, свідчить про тривалі дискусії стосовно змісту понять існуючих видів управління: державного управління, публічного управління та публічного адміністрування. Особливо дискусії активізувалися після реформи децентралізації влади, з упровадженням заходів щодо удосконалення організації адміністративно-територіального устрою України, з уведенням поняття територіальних громад.

Дослідженню та аналізу теоретичної сутності понять «публічне управління», «публічне адміністрування», «державне управління» присвячено чимало наукових праць. Формування і розвиток ідей публічного управління висвітлені в працях Г. Арендт, С. Бенна, М. Вебера, Д. Ганна, Дж. С. Мілла, В. Парсонса, Ю. Хабермаса та ін. Питання формування і розвитку державного управління та трансформації цієї системи відображені в працях багатьох українських вчених: В. Авер'янова, Г. Атаманчука, В. Бакуменка, В. Мартиненка, А. Мельник, М. Міненка, П. Надолішного, Н. Нижник, О. Оболенського, А. Васиної, В. Лугового, Ю. Ковбасюка, В. Князева, Ю. Кальниша, С. Кравченка, Ю. Шарова та ін. Однак складність проблем розвитку публічного управління мотивують до подальших його досліджень.

**Мега статті:** Проаналізувати й узагальнити наукові праці з проблем формування публічного управління територіальних громад на шляху реформування державного управління; уточнити понятійний апарат і на основі порівняльного аналізу виробити теоретичне розуміння й визначити структурні складники організації супроводу публічного управління в практику використання.

**Виклад основного матеріалу.** Визначення територіальних громад як нових суб'єктів управління з наданими їм повноваженнями і завданнями зумовило появу нового змісту і джерел управлінського впливу на розвиток суспільних ланок, суспільства в цілому, сформувало умови для соціально орієнтованої ринкової економіки і парадигми державного управління, трансформуючи її в публічне управління. Уже перші спроби імплементації змісту публічного управління в державне управління і місцеве самоврядування засвідчили, що управлінські впливи на суспільні сфери діяльності з боку держави за змістом є публічними і їх можливо розвивати як елементи публічної влади не тільки в державному управлінні, а й у місцевому самоврядуванні. Тому з часом стали розширюватися межі і напрями «публічності» в усіх видах влади.

«Публічність» державної влади і місцевого самоврядування на рівні територіальних громад отримала характерні риси відповідного публічного статусу. Активна легітимізація переходу і надання державному управлінню публічного характеру розпочалася з визначення конституційних основ територіальної влади на місцевому рівні та законодавчого закріплення органів виконавчої влади і місцевого самоврядування. Цей процес поглибився з прийняттям законів України «Про місцеві державні адміністрації», «Про державну службу», і Постанови Кабінету міністрів України «Про затвердження галузей знань і спеціальності, за якими здійснюють підготовку здобувачі вищої освіти». Галузь знань «публічне управління і адміністрування» і відповідні їй освітні спеціальності стали інструментами реального забезпечення публічного управління державою і досягнення його цілісності.

Державна влада трансформується в новий тип управління, набуває публічних рис й опановує новий вид управління – публічне, оскільки її призначенням є реалізація державних функцій, спрямованих на пріоритети соціально-економічного розвитку. Водночас шлях становлення публічного управління є і зостається непростим і далеко не завершеним. Воно до цього часу не має єдиного унормованого визначення, що суттєво ускладнює дослідження його особливостей. У наукових джерелах аналізується і широко дискутується низка понять, пов'язаних з управлінням загалом, державним управлінням, публічним управлінням і публічним адмініструванням. Переваги, пов'язані з особливостями територіальних громад, об'єднанням їх трудових зусиль, розкриттям можливостей територій, залежать від економіко-географічного положення територій, раціонального використання ресурсів і впровадження сучасних методів господарювання й управління.

Розгляд понять «управління», «державне управління», «публічне адміністрування», «публічне управління» свідчить, що вони не аналогічні, хоча і споріднені (табл. 1). Ці категорії послідовно трансформують загальне поняття «управління» у сфері, напрями і процеси його реалізації на різних рівнях державного управління, ілюструють його особливості в цілому і у сферах застосування, їх взаємодію і розподіл повноважень. Розрізняються ці поняття залежно від суб'єктів управління суспільством.

Публічне управління тісно пов'язане з умовами і впливами подій, які відбуваються в суспільстві (політичні, суспільні, економічні та ін.) і реалізується в тісній взаємодії із самим суспільством, яке залучається до його реалізації. Основні завдання публічного управління і процесів його забезпечення є досягнення поставлених цілей на всіх ієрархічних рівнях держави і суб'єктів різних форм власності.

Важливим призначенням публічного управління є забезпечення суспільних цінностей: духовних, матеріальних, культурних та інших, які попередньо були сформовані продуктивною працею суспільства, примножувалися і гармонізувалися в різних сферах і системах розвитку країни.

Об'єктом публічного управління в державі, крім суспільства загалом і адміністративно-територіальних утворень, є відносини в різних сферах діяльності, колективах, на які спрямовується організаційна та контролююча діяльність суб'єктів публічного управління. У місцевому самоврядуванні публічне управління відіграє ключову роль, хоча його не можна розглядати як окремий вид місцевої влади.

Таблиця 1.

## Сутність дефініцій управління, використовуваних в науці і практиці державного управління

Управління	Державне управління	Публічне адміністрування	Публічне управління
<p>Процес вироблення та реалізації регулюючих, організуючих і контролюючих впливів у будь-яких сферах і галузях суспільства, що покладений в основу діяльності суб'єктів публічного управління [11].</p> <p>Цілеспрямована взаємодія суб'єкта і об'єкта, яка здійснюється у формі прийняття та реалізації рішень і виконання основних функцій і супроводжується домінуванням відносин підпорядкування, що характеризуються залежністю об'єкта від суб'єкта, високим рівнем централізації, відповідальністю суб'єкта за стан системи [10, с. 10].</p> <p>Цілеспрямований вплив на суб'єкт для його впорядкування, збереження, удосконалення та розвиток [10, с. 11].</p> <p>Громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби [9, с. 15].</p> <p>Діяння, яке приводить до змін</p>	<p>Діяльність держави (органів державної влади), спрямована на створення умов для якнайповнішої реалізації функцій держави, основних прав громадян і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами [1, с. 157].</p> <p>Практичний, організуючий і регулюючий вплив держави (через систему своїх структур) на суспільну і приватну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, збереження або перетворення, що спирається на її власну силу [7, с. 33].</p> <p>Процес здійснення авторитарного врядування шляхом формування та реалізації системи державних органів виконавчої влади на всіх рівнях адміністративно-територіального поділу країни, які застосовують сукупність способів, механізмів, методів владного впливу на суспільство [4, с. 21].</p> <p>Систематично здійснюваний цілеспрямований вплив держави на суспільну систему в цілому або на окремі її ланки, на стан і розвиток суспільних процесів, на свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина з метою реалізації державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої, в інтересах</p>	<p>Зовнішньоорганізуюча діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, крім правотворчої, юрисдикційної, контрольно-наглядової та правоохоронної діяльності. [18, с. 112].</p> <p>Регламентована законами та іншими нормативно-правовими актами діяльність суб'єктів публічного адміністрування, спрямована на здійснення законів та інших нормативно-правових актів шляхом прийняття адміністративних рішень, надання встановлених законами адміністративних послуг [6].</p> <p>Як форма реалізації публічної влади – це адміністративна діяльність суб'єктів публічної адміністрації, яка є зовнішнім виразом реалізації завдань (функцій) виконавчої влади, що здійснюється з метою задоволення публічного інтересу й негативно відмежовується від законодавчої судової та політичної діяльності [16, с. 289].</p> <p>Трансформація державного управління в публічний самоконтроль і публічне управління [8].</p> <p>Форма реалізації публічного управління, яке здійснюють представницькі органи демократичного врегулювання через свої виконавчі структури [4, с. 20–21].</p> <p>Теорія та практика державного управління, яка характеризується реалізацією адміністративних процедур шляхом публічної діяльності застосування інструментів демократичного врядування, упорядкування суспільної діяльності та надання адміністративних послуг як засобу реалізації прав і свобод громадян [5].</p> <p>Різновид управлінської діяльності інституцій публічної влади, завдяки якій держава та громадянське суспільство забезпечують самокерованість усієї суспільної системи та її розвиток у певному, визначеному напрямку [1].</p> <p>Метод управління, який забезпечує, з одного боку, надання суспільству послуг щодо законодавства, з іншого боку, реалізацію обраного типу політики, яку втілюють державні службовці, яким було делеговано повноваження під час волевиявлення народу на виборах, як у межах країни, так і за кордоном у всіх напрямках її прояву [1, с. 13].</p> <p>Різновид управлінської діяльності інституцій публічної влади, завдяки якій держава та громадянське суспільство</p>	<p>Управління організацією та напрямками реалізації людських і матеріальних ресурсів для досягнення бажаних цілей [12].</p> <p>Вплив суб'єктів, що володіють публічною владою на об'єкт з метою досягнення суспільних інтересів [12].</p> <p>Як об'єкт наукового пізнання є складним та багатоплановим утворенням, основою якого є концепція, що впливає із тісного взаємозв'язку політики і права, управління й влади, політичної системи та суспільства загалом, а також взаємодії суспільства з різними елементами соціальної системи [10].</p> <p>Зорієнтоване на реалізацію публічних (загальних) інтересів і включає такі складники, як державне управління (суб'єктом є органи державної влади) і громадське управління (суб'єктом є громадські інституції) [22].</p> <p>Взаємодія органів державної влади із суспільством у вигляді реалізації специфічних державних функцій з метою забезпечення соціально-політичного ефекту [1, с. 13].</p> <p>Суспільне управління, яке здійснюється шляхом надання влади суспільству, тобто децентралізація, і чим більше управління стає децентралізованим, тим більше воно є публічним. За наявності рис публічності державне управління внаслідок впровадження публічного адміністрування перетворюється на публічне управління [2, с. 44].</p> <p>Здійснення сукупності раціональних (тобто запрограмованих і виокремлених за певними ціннісними ознаками,</p>

Управління	Державне управління	Публічне адміністрування	Публічне управління
<p>стану якогось об'єкта; вплив на об'єкт, систему, процес тощо з метою збереження їх сталості або переведення з одного стану в інший відповідно до встановленої мети [26, с. 675].</p> <p>Цілеспрямована взаємодія суб'єкта і об'єкта, яка здійснюється у формі прийняття та реалізації рішень і виконання основних функцій та супроводжується домінуванням відносин підпорядкування, що характеризуються залежністю об'єкта від суб'єкта, високим рівнем централізації, відповідальністю суб'єкта за стан системи [25, с. 12 – 13].</p> <p>Організуюча діяльність держави, спрямована на виконання її завдань та функцій [12, с. 29 – 30].</p>	<p>оптимального функціонування та розвитку держави [10, с. 26].</p> <p>Процес реалізації державної влади, її зовнішнє, матеріалізоване вираження, яке поза цим не існує [25, с. 23].</p> <p>Практичний, організуючий та регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, збереження або перетворення, що спирається на її силу влади [7].</p> <p>Матеріалізоване виявлення (вираження) державної влади, що здійснює визначені нею спільні цілі й завдання в межах системи цієї влади, виходячи з принципу поділу влади [24, с. 102].</p> <p>Особливий та самостійний різновид діяльності держави, що здійснює окрема система спеціальних державних органів – органів виконавчої влади [12, с. 6].</p>	<p>забезпечують самокерованість (самоврядність) усієї суспільної системи та її розвиток у певному визначеному напрямку [2, с. 43].</p> <p>Сукупність державних і недержавних структур та повноважень осіб, які здійснюють публічне урядування й адміністрування [23, с. 21].</p> <p>Вид політико-правової реформи, що здійснюється у сфері виконавчої влади і стосується як її організаційної структури, функцій, кадрового забезпечення, так і взаємовідносин із місцевим самоврядуванням [9, с. 14].</p> <p>Цілісний структурований процес, що є складовою публічного (державного) врядування (управління), яке здійснюється сукупністю органів державної влади та місцевого самоврядування з метою забезпечення сталого і всебічного розвитку держави в цілому й окремих її регіонів на засадах ефективного використання сучасних управлінських методів і механізмів, які ґрунтуються на принципах демократії, законності та верховенства права, пріоритету прав людини, а також ефективного використання та розподілу наявних ресурсів держави, що дає змогу забезпечити соціальну рівність та високий рівень задоволення суспільних потреб [19, с. 75].</p>	<p>можливих з урахуванням стану зовнішнього середовища) впливів на функціонування та розвиток колективу людей на основі програми управління та інформації про поведінку і стан об'єкта управління, спрямованих на підтримку, поліпшення та розвиток об'єкта управління для досягнення наперед визначеної сукупності завдань [22].</p> <p>Пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики [19, с. 15].</p>

Публічну спрямованість місцевого самоврядування, його ідентичність з публічним управлінням можна порівняти з повноваженнями Кабінету Міністрів України як органу державної влади стосовно розробки програм соціально-економічного, науково-технічного та інших видів розвитку країни, завдань міських державних адміністрацій і виконавчих органів на відповідних територіях у частині фінансової, цінової, інвестиційної і податкової політики, у сфері праці і зайнятості населення, соціального захисту, освіти і науки, культури, охорони природи, економічної безпеки та ін.

В управлінні територіями публічне управління представлене розвинутою системою органів державної і місцевої влади, а також органів самоорганізації. Воно консолідує діяльність на соціальний і економічний розвиток, спрямовує її на визначення різновекторних завдань в усіх сферах життєдіяльності та виконання цих завдань. Реалізуючи соціальні процеси суспільного буття, економіки і природокористування, публічне управління створює загальні засади підвищення добробуту і захисту прав людей, охорони здоров'я, наукової та науково-технічної діяльності, управління ресурсами і підвищення трудомісткості потенціалу прискорення. Водночас термін «публічне управління» часто ототожнюють з терміном «публічне управління і адміністрування».

Термін «адміністрація» у сфері управління суспільством історично має поширене визначення діяльності. Воно походить від лат *administration* – керування, управління. Тобто воно відповідає функціональній природі влади і традиційно означає сукупність органів управління, які здійснюють зазначену діяльність, що має адміністративний характер.

Поняття «публічне адміністрування» в наукових джерелах розглядається як політична категорія, правова категорія, професійна категорія, які взаємодоповнюють одне одного. У практичному використанні найбільша увага приділяється їй як категорії публічного управління. У побудові демократичної правової України та її інтегруванні у світовий економічний простір із конкурентоздатною економікою більш ємним і використовуваним стає термін «публічне управління», якому на первісному рівні життя суспільства – територіальним громадам надається виключна роль. Функції теорії публічного управління відображають основні напрями її впливу на розвиток знань про державноуправлінську діяльність, його вплив на розв'язання проблем демократичних перетворень та наближення державного управління та місцевого самоврядування до кращих світових зразків. Воно охоплює всі сфери суспільного життя. В управлінській термінології цей термін має поширене використання, він присутній у всіх країнах і мовах світу і стосується управлінської і правової діяльності. В Україні терміни «публічне управління» і «публічне адміністрування» розглядаються як майже тотожні, хоча зазвичай вони мають конкретні відмінності. До свого предмета – публічне управління цей термін уключає як державні, так і недержавні інститути, відображає бізнесове управління (вузьке адміністрування), а також менеджмент [11]. Українські вчені розглядають його як сукупність державних і недержавних об'єктів публічної влади, де ключовими структурними елементами є виконавчі органи.

Аналізуючи публічне управління територіальних громад слід виділяти, що державна, місцева і суспільна організації влади на рівні територіальних громад існують одночасно і спрямовуються на розроблення і здійснення внутрішньої політики, визначення і регулювання управлінських видів відносин, слугують реалізації публічної влади, але відрізняються масштабами і напрямками впливу. Вони є суб'єктами публічної влади різного рівня (загальнонаціонального і територіального), мають багато спільного в об'єктах врядування, оскільки більшість місцевих справ неможливо чітко розмежувати. Співвідношення державного управління та місцевого самоврядування в органах самоорганізації в публічному управлінні територіальних громад в загальному обсязі його виконуваних функцій і завдань визначити надзвичайно важко. Це питання і питання їх часового порівняння німецький вчений Р. Айзенг назвав «складною методологічною проблемою» [2, с. 43].

Зміст і принципи публічного управління базуються на сукупності поєднання знань з права, економіки, соціології, психології, прикладної механіки, кібернетики, інформатики і системотехніки із широким застосуванням технологій і форм організації діяльності, використовуваних у менеджменті. Оскільки підтримка і розвиток процесів життєдіяльності і розвитку територіальних громад починається на первинному рівні суспільства – суспільних осередках територіальних громад, особливої уваги потребує публічне управління їх системною організацією і діяльністю, а також забезпечення умов суспільного розвитку. Ця багатогранна проблема стає надзвичайно актуальною.

Узагальнення результатів проведеного дослідження дозволило сформулювати таке уявлення про місце, роль і значення публічного управління в місцевому самоврядуванні територіальних громад.

Міське самоврядування в територіальних громадах являє собою публічне управління, що акумулюється для вирішення багатоцільових і різноаспектних завдань об'єктів управління завдяки поєднанню елементів державного управління, місцевого самоврядування, публічного управління й адміністрування в частині виконання державного законодавства, суспільного управління самоорганізованих структур і муніципального менеджменту. Завданням публічного управління на цьому рівні є забезпечення місцевих потреб території і населення, суспільних інтересів і інтересів держави шляхом впровадження інноваційних методів публічного управління процесами життєдіяльності та розвитку територій. Це потребує суттєвого розширення «інтелектуальних» можливостей систем управління, застосування нових методів і технологій управлінської діяльності.

Зміст публічного управління розкривається в соціально-політичних, соціально-трудовах, соціально-культурних відносинах між владою і суспільством, владою і бізнесовими структурами, бізнесом і суспільством загалом. Результатом таких відносин має бути збереження, забезпечення і нарощення суспільних цінностей, співставних з інтересами людей і держави стосовно побудови нового демократичного порядку, нової управлінської культури.

Публічне управління територіальними громадами налагоджує і розвиває систему взаєморозуміння, обґрунтовує далекоглядні цілі розвитку, забезпечує опанування й використання інновацій, формує правові й організаційні засади публічної діяльності територіальних громад в інтересах суспільства і держави.

Публічне управління на рівні територіальних громад повинно враховувати їх системні особливості. Питома вага структурних елементів публічного управління в місцевому самоврядуванні і державному управлінні збільшується, на рівні територіальних громад вона є найбільшою. Вони формуються залежно від особливостей територіальних громад, цілей і умов їх розвитку, ресурсів і потреб жителів, впливаючи на розвиток територій за допомогою нових механізмів суспільного цивілізаційного розвитку, при цьому жителі, як учасники процесу розбудови власного життя стають його активними носіями. На сучасному етапі територіальні громади слід розглядати не тільки як одиниці адміністративно-територіального устрою, а як нову територіальну організацію влади, як систему управління демократичними перетвореннями в суспільному управлінні. Враховуючи вищезазначене нами надана сутнісна характеристика понятійного конструкту «публічне управління територіальних громад»:

*Публічне управління територіальних громад – демократичний інститут, який реалізує складні макроекономічні процеси соціальних систем відкритого типу на території їх розташування із застосуванням усіх видів управління: державного, муніципального, суспільно-самоорганізаційного управління суб'єктів суспільної праці, а також створює і реалізує контури й процеси побудови нового демократичного порядку, починаючи з базових ланок.*

**Висновки.** У результаті проведеного дослідження отримані докази відсутності наукового обґрунтування поняття «публічне управління в територіальних громадах» і доведена необхідність подальшого дослідження його особливостей. Показано, що і державне управління, і місцеве самоврядування є публічними. Вони є формами реалізації публічної влади і спрямовуються на однакові цілі, займаються суспільними відносинами і спільними інтересами суспільства, відрізняються масштабами і співвідношеннями на різних ієрархічних рівнях – державному, регіональному і місцевому. Це доводить, що усі вони є різновидами публічного управління.

Необхідним стає у складі ідей і моделей побудови наукової парадигми публічного управління поєднання всіх теорій державного, муніципального і суспільного управління з основними поняттями і концептуальними схемами їх спільного практичного застосування. Реалізація завдань публічного управління потребує системного, методологічного, інструментально-технологічного та інформаційно-аналітичного забезпечення з використанням комп'ютерного моделювання, його технологій і процесів, що пришвидшить прийняття управлінських рішень, підвищить їх якість, знизить витрати часу і вартості в утриманні органів влади.

На сучасному етапі територіальні громади слід розглядати не тільки як одиниці адміністративно-територіального устрою, а як нову територіальну організацію влади, як систему управління демократичними перетвореннями в суспільному управлінні. Публічне управління територіальних громад повинно сприяти підвищенню свідомості, соціальної і громадської активності населення, каталізувати, формувати і вдосконалювати системні відносини і результати процесів життєдіяльності і вирішення суспільних справ. Представлено авторське визначення поняття «публічне управління територіальних громад».

Порушені проблемні питання розвитку публічного управління територіальних громад повинні стати напрямами подальших наукових і практичних досліджень.

### Список літератури.

1. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / за ред. Ю. В. Ковбасюка [та ін.] – Київ: НАДУ, 2011. – Т. 8. Публічне врядування / наук.-ред. колегія: В.С. Загорський [та ін.] – Львів: ЛРІДУ; НАДУ, 2011. – 712 с.
2. Колесникова К. Співвідношення державного управління та публічного адміністрування у процесі системної трансформації / Катерина Колесникова // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. – 2013. – № 3(15). – С. 41 – 45. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2013-3/doc/1/06.pdf>.
3. Філіпова Н. В. Зміна співвідношення понять «державне управління», «публічне адміністрування», «публічне управління» в системі суспільно-політичної трансформації // Державне управління: удосконалення та розвиток [Електронний ресурс]. 2015. – № 6. – Режим доступу : <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=865>.
4. Мартиненко В. М. Демократичне врядування: проблеми теорії та практики / В. М. Мартиненко // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціації докторів наук з держ. упр. [Електронний ресурс]. 2010. – № 1. – С. 16 – 22. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2010-1/doc/1/03.pdf>.
5. Міненко М. А. Трансформація систем державного управління в сучасні моделі регулювання суспільства / М. А. Міненко // Державне управління: удосконалення та розвиток – 2013. – № 6. – Режим доступу: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=581>.
6. Опорний концепт лекцій з навчальної дисципліни «Публічне управління» : наук. розробка / О. Ю. Оболенський, С. О. Борисевич, С. М. Коник. – Київ: НАДУ, 2011. – 56 с.
7. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций. 4-е изд., дополн. / Г. В. Атаманчук. – Москва : Омега-Л, 2006. – 584 с.
8. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики : навч. посіб. / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – Київ : Факт, 2003. – 384 с.

9. Основи публічного адміністрування : навч.-метод. посіб. для самостійної роботи та практичних занять для студентів Інституту підготовки кадрів для органів юстиції України денної форми навчання другого (магістерського) рівня галузь знань 08 «Право» спеціальності 081 «Право» / уклад. : Н. П. Матюхіна, М. С. Ковтун, О. М. Соловійова [та ін.]. – Харків : Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, 2016 – 79 с. – Режим доступу: [http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/11560/1/NMP\\_172.pdf](http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/11560/1/NMP_172.pdf).
10. Нагаєв В. М. Публічне адміністрування: електрон. навч. посіб. / В. М. Нагаєв. – Харків: ХНАУ, 2018. – 278 с. – Режим доступу : [http://dspace.knau.kharkov.ua/jspui/bitstream/123456789/1076/1/ЕЛЕКТР.\\_ПОСИБ.\\_ПУБЛ.\\_АДМ.\\_2018\\_.PDF](http://dspace.knau.kharkov.ua/jspui/bitstream/123456789/1076/1/ЕЛЕКТР._ПОСИБ._ПУБЛ._АДМ._2018_.PDF).
11. Особливості публічного управління та адміністрування : навч. посіб. / Бакуменко В. Д., Бондар І. С., Горник В. Г., Шпачук В. В. – Київ : Ліра-К, 2017. – 256 с.
12. Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Юрінвом Інтер, 1998. – 432 с.
13. Англійсько-український словник термінів і понять з державного управління / автор-укладач Г. Райт [та ін.]; пер. В. Івашко. – Київ: Основи, 1996. – 128 с.
14. Аврамчикова Н. Т. Государственное и муниципальное управление: учеб. пособие / Н. Т. Аврамчикова. – Красноярск : Сибир. аэрокосмич. ун-т, 2008. – 148 с.
15. Кравченко С. О. Державно-управлінські реформи: теоретико-методологічне обґрунтування та напрями впровадження : монографія / С. О. Кравченко. – Київ: НАДУ, 2008. – 296 с.
16. Теорія і практика публічного управління та адміністрування у XXI сторіччі : матеріали I Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю здобувачів вищої освіти та молодих учених (Київ, 30 листопада 2018 р.) / за заг. ред. В. С. Куйбіди, О. М. Пертоє, І. О. Дегтярьової. – Київ : НАДУ, 2018. – 402 с.
17. Публічне адміністрування : навч. посіб. / Ю. Г. Кальниш, Т. М. Лозинська, В. І. Тимцуник. – Полтава : РВВ ПДАА, 2015. – 280 с.
18. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід : монографія / за заг. ред. Сергія Чернова [та ін.]; Запоріж. держ. інженер. акад. – Запоріжжя : ЗДІА, 2016. – 606 с. – Режим доступу : [http://umo.edu.ua/images/content/depozitar/monografii/Monografija\\_2017.pdf](http://umo.edu.ua/images/content/depozitar/monografii/Monografija_2017.pdf).
19. Публічне управління та адміністрування : навч. посіб. / Скидан О.В., Якобчук В.П., Дацій Н.В. [та ін.] ; за заг. ред. О. В. Скидана. – Житомир : ЖНАЕУ, 2017. – 705 с. – Режим доступу: [http://ir.znau.edu.ua/bitstream/123456789/8495/1/Publichne\\_upravlinnia\\_2017.pdf](http://ir.znau.edu.ua/bitstream/123456789/8495/1/Publichne_upravlinnia_2017.pdf).
20. Клиланд Д. Системный анализ и целевое управление / Д. Клиланд, В. Кинг ; пер. с англ. Горяинова М. М., Горбунова А. В. под ред. Верещагина И. М. – Москва : Советское радио, 1974. – 280 с.
21. Малин А. С. Исследование систем управления : учебник для вузов / Малин А. С., Мухин В. И. – Москва : ГУ, 2002. – 400 с.
22. Мельник А.Ф. Державне управління : підручник / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна ; за ред. А. Ф. Мельник. – Київ : Знання, 2009. – 582 с.
23. Колодій А. Ф. Демократичне урядування та публічне адміністрування: проблеми вимірювання та аудиту : наук.-метод. посіб. / авт. кол. : А.Ф. Колодій, М. З. Бунік, П. М. Петровський [та ін.]. – Київ : НАДУ, 2011. – 56 с.
24. Цветков В. В. Демократія і державне управління: теорія, методологія, практика / В. В. Цветков. – Київ : Юрид. думка, 2007. – 336 с.
25. Державне управління : підручник. У 2 т. Т. 1. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.]. – Київ ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. – Т. 1. – 564 с.
26. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / за ред. Ю. В. Ковбасюка [та ін.] – Київ : НАДУ, 2011. – Т. 1. Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князев (співголова), І. В. Розпуненко (співголова) [та ін.]. – 2011. – 748 с.

## References.

1. Kovbasiuk, Yu. V. (2011), *Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia* [Encyclopedia of Public Administration], Vol. 8, *Publichne vriaduvannia* [Public Governance], LRIDU; NADU, L'viv, Ukraine.
2. Kolesnykova, K. (2013), "The relationship between public administration and public administration in the process of systemic transformation", *Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka*, vol. 3(15), pp. 41 – 45.
3. Filipova, N. V. (2015), "Changing the relation between the concepts of "public administration", "public administration", "public administration" in the system of socio-political transformation", *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*, vol. 6, available at: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=865>. (Accessed 4 January 2020).
4. Martynenko, V. M. (2010), "Democratic governance: problems of theory and practice", *Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka*, vol. 1. – pp. 16 – 22, available at: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2010-1/doc/1/03.pdf>. (Accessed 7 January 2020).
5. Minenko, M. A. (2013), "Transformation of public administration systems into modern models of regulation of society", *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*, vol. 6, available at: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=581>. (Accessed 7 January 2020).
6. Obolens'kyj, O. Yu. Borysevyh, S. O. and Konyk, S. M. (2011), *Opornyj konspekt leksij z navchal'noi dystsypliny «Publichne upravlinnia»* [Basic synopsis of lectures in the discipline "Public Administration"], NADU, Kyiv, Ukraine.



7. Atamanchuk, G. V. (2006), *Teoriia gosudarstvennogo upravlenija* [Theory of Public Administration], Omega-L, Moskva, Russian.
8. Aver'ianov, V. B. (2003), *Derzhavne upravlinnia: problemy administratyvno-pravovoi teorii ta praktyky* [Public administration: problems of administrative law theory and practice], Fakt, Kyiv, Ukraine.
9. Matiukhina, N. P. Kovtun, M. S. and Solovjova, O. M. (2016), *Osnovy publichnoho administruvannia* [Fundamentals of Public Administration], Nats. iuryd. un-t im. Yaroslava Mudroho, Kharkiv, Ukraine.
10. Nahaiev, V. M. (2018), *Publichne administruvannia* [Public administration], KhNAU, Kharkiv, Ukraine.
11. Bakumenko, V. D., Bondar, I. S., Hornyk, V. H. and Shpachuk, V. V. (2017), *Osoblyvosti publichnoho upravlinnia ta administruvannia* [Features of public administration and administration], Lira-K, Kyiv, Ukraine.
12. Aver'ianov, V. B. (1998), *Derzhavne upravlinnia: teoriia i praktyka* [Public administration: theory and practice], Yurinvom Inter, Kyiv, Ukraine.
13. Rajt, H. & (Eds). (1996), *Anhlijs'ko-ukrains'kyj slovnyk terminiv i poniat' z derzhavnogo upravlinnia* [English-Ukrainian dictionary of public administration terms and concepts], Osnovy, Kyiv, Ukraine.
14. Avramchikova, N. T. (2008), *Gosudarstvennoe i municipal'noe upravlenie* [State and municipal government], Sibir. ajerokosmich. un-t, Krasnojarsk, Russian.
15. Kravchenko, S. O. (2008), *Derzhavno-upravlins'ki reformy: teoretyko-metodolohichne obgruntuvannia ta napriamy vprovadzhennia* [Sovereign-Governmental Reform: Theoretical and Methodological Reconciliation and Direct Conduct], NADU, Kyiv, Ukraine.
16. Kujbida, V. S. Pertoie, O. M. and Dehtiar'ova, I. O. (2018), *Teoriia i praktyka publichnoho upravlinnia ta administruvannia u XXI storichchi. Zbirka dopovidej na I Vseukr. nauk.-prakt. konf. za mizhnar. uchastiu zdobuvachiv vyschoi osvity ta molodykh uchenykh* [The theory and practice of public administration and administration in the 21st century. [1st All-Ukrainian Scientific and Practical Conference on International Participation of Higher Education Applicants and Young Scientists], NADU, Kyiv, Ukraine.
17. Kal'nysh, Yu. H., Lozyns'ka, T. M. and Tymtsunyk, V. I. (2015), *Publichne administruvannia* [Public administration], RVV PDAA, Poltava, Ukraine.
18. Chernova, S. (2016), *Publichne upravlinnia ta administruvannia v umovakh informatsijnoho suspil'stva: vitchyznians'kyj i zarubizhnyj dosvid* [Public administration and administration in an information society environment: domestic and foreign experience], ZDIA, Zaporizhzhia, Ukraine.
19. Skydan, O. V. Yakobchuk, V. P. and Datsij, N. V. (2017), *Publichne upravlinnia ta administruvannia* [Public administration and administration], ZhNAEU, Zhytomyr, Ukraine.
20. Kliland D. and King V. (1974), *Sistemnyj analiz i celevoe upravlenie* [System analysis and target management], Sovetskoe radio, Moskva, Russian.
21. Malin, A. S. and Muhin, V. I. (2002), *Issledovanie sistem upravlenija* [Management systems research], GU, Moskva, Russian.
22. Mel'nyk, A. F. Obolens'kyj, O. Yu. and Vasina, A. Yu. (2009), *Derzhavne upravlinnia* [Public administration], Znannia, Kyiv, Ukraine.
23. Kolodij, A. F. Bunyk, M. Z. and Petrovs'kyj, P. M. (2011), *Demokratychni uriaduvannia ta publichne administruvannia* [Democratic governance and public administration: measurement and audit issues] NADU, Kyiv, Ukraine.
24. Tsvietkov, V. V. (2007), *Demokratiia i derzhavne upravlinnia: teoriia, metodolohiia, praktyka* [Democracy and Public Administration: Theory, Methodology, Practice], Yuryd. dumka, Kyiv, Ukraine.
25. Kovbasiuk, Yu. V. (2012), *Derzhavne upravlinnia* [Public administration], vol. 1, NADU, Kyiv; Dnipropetrovs'k, Ukraine.
26. Kovbasiuk, Yu. V. (2011), *Entsyklopediia derzhavnogo upravlinnia* [Encyclopedia of Public Administration], Vol. 8, *Publichne vriaduvannia* [Public Governance], NADU, Kyiv, Ukraine.

*Стаття надійшла до редакції 04.04.2020 р.*